

Memo

datum 19 juli 2021
 aan Mitros Projectontwikkeling B.V.
 van [REDACTED]
 kopie [REDACTED]
 project Nieuw Buurland ruimtelijke onderzoeken - Mitros
 projectnr. 0457814.100
 betreft Onderbouwing Ladder voor duurzame verstedelijking Nieuw Buurland te Utrecht

1 Inleiding

Aanleiding

Mitros is in het kader van het project Nieuw Buurland voornemens om het projectgebied te herontwikkelen. Antea Group is gevraagd om de onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: 'ladder') uit te voeren.

Het plangebied is gelegen in de wijk Noordoost, aan de rand van Tuinwijk in de Staatsliedenbuurt. De begrenzing wordt gevormd door de Troelstralaan, Kardinaal de Jongweg, Slotemaker de Bruinestraat, Samuel Mullerstraat en Samuel van Houtenstraat. De herontwikkeling betreft een sloop-nieuwbouw project waarbij 150 woningen worden gesaneerd. Daarvoor in de plaats komen minimaal 249 tot maximaal 285 nieuwe woningen. In onderstaande figuur is de ligging van het projectgebied weergegeven. Ook is in tabel 1 onderstaand de bandbreedte voor het bouwprogramma weergegeven.



Figuur 1. Projectgebied Nieuw Buurland

Tabel 1. Ontwikkelprogramma herontwikkeling Nieuw Buurland Utrecht (bron: Mitros, 2020)

Type	Sociale huur	Middenhuur	Koop Eengezins	Totaal
Appartement	150 - 205	68 - 78	12	249 - 285
Parkeerplaatsen				Min. 135

Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu van het Rijk en per eind 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening. Overheden moeten op grond van het Bro alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren aan de hand van de Ladder. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro en luidt als volgt:

‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien’.

Op grond van artikel 1.1.1 lid 1 onder h van het Bro wordt onder ‘bestaand stedelijk gebied’ verstaan:

“bestaand stedenbouwkundig samenspel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij horende openbare of sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”.

We concluderen dat het hier om bestaand stedelijk gebied gaat, aangezien er sprake is van sloop/nieuwbouw van een bestaand object (woningen), dat wordt begrensd door een woonwijk. De huidige bestemming is gemengd met aanduiding kantoor.

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan is een plan Ladderplichtig. Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 Bro gedefinieerd als een:

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen’.

De Ladder is alleen van toepassing op nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt, of dat er een functiewijziging van zodanige aard en omvang plaats vindt dat om die reden sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang van een nieuwe stedelijke ontwikkeling vastgelegd. Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving. Het gaat hierbij zowel om fysiek ruimtebeslag als de wijziging of toevoeging van functies.

Onderhavig bestemmingsplan maakt de toevoeging van maximaal 135 woningen mogelijk. Ingevolge jurisprudentie is er vanaf de ontwikkeling van 12 woningen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling die getoetst moet worden aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Voorliggend bestemmingsplan is voor wat betreft de toevoeging van woningen dus ‘ladderplichtig’.

In deze ladderonderbouwing is als onderzoeksgebied de gemeente Utrecht genomen.

2 Beleidskader

Woonvisie: Utrecht beter in Balans (2019)

Het woonbeleid van de gemeente Utrecht met daarin de speerpunten en ambities is vastgesteld in de woonvisie (2019). Op korte termijn zijn 5 speerpunten benoemd:

- Versnellen en (langdurig) verhogen bouwproductie; We gebruiken de groei van de stad en stimuleren onze partners om de bouwproductie hoog te houden. Daarmee werken naar de streefpercentages voor de lange termijn en gemengde wijken.

- Meer gemengde wijken; De Utrechtse wijken krijgen meer een mix van woonsegmenten waar sociale huur tot duurdere koopwoningen zijn te vinden.
- Doorstroming; We willen dat er meer woningaanbod (vrij)komt. Bouwen van kwalitatief goede woningen in de middencategorie en het sociale segment, onder andere via gemengde projecten, en slimme woonruimteverdeling zorgen voor de toename van verhuisketens (betere doorstroming).
- Een (t)huis voor iedereen; We streven naar een passend woningaanbod voor alle (toekomstige) inwoners van Utrecht. We zorgen binnen een redelijke termijn voor huisvesting voor Utrechters die onze hulp het hardst nodig hebben.
- Duurzaamheid en toekomstbestendigheid; We bouwen aan een duurzamere woningvoorraad en richten ons op thema's als energieneutraliteit en terugdringing gasaansluitingen.

In wijken met een homogene woningvoorraad en een oververtegenwoordiging van sociale huurwoningen vragen we corporaties via het huurprijsbeleid te differentiëren binnen het sociale segment, zodat kwetsbaren minder geconcentreerd worden gehuisvest. Het gericht inzetten van het huurbeleid, zoals bijvoorbeeld het tweehuren beleid, door de corporaties is hiervoor een mogelijkheid. We betrekken hierbij ook andere (zorg)partners en zoeken naar mogelijkheden om combinaties aan te gaan. Naast een inhaalslag in de middencategorie zien we een grote vraag naar woningen in het sociale segment. Ook in dit segment laten we het woningaanbod groeien.

Prestatieafspraken woningcorporaties

De herontwikkeling van Nieuw Buurland is opgenomen in de Raadsbrief Prestatieafspraken woningcorporaties en huurdersorganisaties 2020-2024 in bijlage 2 van de prestatieafspraken met Mitros.

Actieplan Middenhuur actualisatie 2017

Utrecht groeit, en doet dit volgens het leidend principe van gezonde verstedelijking. Betaalbaar wonen voor een diversiteit aan huishoudens is daarbij een van de aandachtspunten. Middenhuur is hierin een categorie die van belang is voor de doelgroepen net afgestudeerden, jonge huishoudens die instromen in sociale huur maar vervolgens niet kunnen doorstromen en daardoor in feite scheefwonen, en gezinnen met een middeninkomen. Daarom is het volgende uitgangspunt opgenomen:

- Een gebruikersoppervlak (GBO) van minimaal 50 m² bij een kale aanvangshuur vanaf de liberalisatiegrens, oplopend naar een GBO van minimaal 80 m² bij aanvangshuur van € 950,- per maand.

3 Behoeft

Het behoefteonderzoek heeft als scope de termijn van een bestemmingsplan (10 jaar). De behoefte wordt derhalve hoofdzakelijk bepaald voor de periode 2021-2031. Tevens wordt een doorkijk gegeven naar de woningbehoefte in 2040.

Bevolkingsprognose

Op 1 januari 2021 telde Utrecht 359.355 inwoners, een toename van 1.758 personen vergeleken met de 357.597 inwoners die Utrecht op 1 januari 2020 kende (CBS, 2021). In het jaar 2018 werd de 350.000e inwoner van de stad geboren. Op basis van de huidige prognose van Primos (2021) is de verwachting dat Utrecht in 2025 het aantal van 380.000 inwoners passeert. In 2031 groeit het aantal inwoners door naar 427.299. Dat betekent een toename van 67.944 inwoners in de periode 2021-2031. Het aantal huishoudens in de periode 2021 – 2031 neemt toe van 181.340 tot 210.080, een toename van 28.740 huishoudens (Primos, 2021).

Het plangebied is gelegen in de wijk Noordoost. Alle Utrechtse wijken zullen in de periode tussen 2021 en 2040 een groei van het inwonertal laten zien. De prognosecijfers tonen dat Noordoost naar verwachting van 39.510 inwoners in 2021 naar circa 42.552 inwoners in 2040 groeit. Tussen 2021-2031 zal het aantal inwoners groeien met 3.045 inwoners. Tussen 2031 en 2040 is de prognose dat het inwoneraantal in de wijk Noordoost nagenoeg niet veranderd. In tabel 2 is de ontwikkeling van het inwonertal per wijk weergegeven.

Tabel 2. Ontwikkeling inwonertal Utrecht per wijk (2021-2040) (bron : Utrecht in Cijfers, Gemeente Utrecht, 2021)

	2021	2025	2030	2031	2040
West	29.258	31.373	37.670	37.754	37.557
Noordwest	44.925	45.741	49.451	49.477	49.288
Overvecht	34.152	35.552	37.548	37.819	38.738
Noordoost	39.510	41.099	42.505	42.555	42.552
Oost	32.203	33.204	38.218	39.320	45.431
Binnenstad	19.581	21.805	26.112	26.902	34.635
Zuid	27.769	28.220	29.460	29.506	29.796
Zuidwest	38.672	40.598	50.352	51.577	61.126
Leidsche Rijn	42.783	52.189	59.232	60.470	61.385
Vleuten-De Meern	50.502	50.865	51.901	51.919	52.052
Totaal	359.355	380.646	422.449	427.299	452.560

Woningbouwopgave

Voor de periode van 2017 tot 2040 moeten er 60.000 woningen in de stad Utrecht bijkomen. Het gezamenlijke uitgangspunt is dat de omvang van de sociale huurvoorraad mee groeit met de groei van de stad. In het Meerjaren Programma Ruimte (2021) van de gemeente Utrecht wordt uitgegaan van een duurzaam hoge bouwproductie van gemiddeld 3.000 tot 3.500 woningen per jaar in de periode 2020-2040. Concreet voor de jaren 2021-2025 betekent dit dat de sociale woningvoorraad met gemiddeld 1.000 tot 1.200 sociale huurwoningen per jaar moet groeien om daarmee een sociale huurwoningvoorraad in 2040 van 35% te kunnen borgen (MPR, 2021).

Om te komen tot een langdurig hoog bouwtempo stuurt de gemeente op de ambitie om de komende vier jaar te komen tot een verhoogde bouwproductie van 4.500 woningen per jaar, waarvan minimaal 35% sociale huur en minimaal 25% middensegment. Minimaal omdat 'overproductie' nodig is om uiteindelijk de ambities te kunnen behalen (MPR, 2020). Gelet op de huishoudenstoename tussen 2021-2031 zullen er in de gemeente Utrecht in deze periode 28.740 woningen gebouwd moeten worden om in de vraag te kunnen voorzien (Primos, 2021).

De inzet van de STUW-corporaties (waaronder Mitros) is dat ze willen meegroeien met de stad en de investeringscapaciteit maximaal inzetten om goede en betaalbare woningen te realiseren. Hierbij willen zij invulling geven aan de gemeentelijke locaties, maar kijken ook nadrukkelijk naar verdichting op eigen locaties. De beoogde herontwikkeling voorziet in het verdichten van de bestaande locaties (Stadsakkoord Wonen, 2019).

Toekomstig aanbod

Uit de het meerjarenperspectief ruimte 2021 volgt de meest actuele plancapaciteit in de gemeente Utrecht. Voor de ladderonderbouw is alleen de harde planvoorraad relevant. De harde planvoorraad volgens de gemeente Utrecht zijn ook woningbouwontwikkelingen die zijn vastgesteld in een intentiedocument of omgevingsvisie, alsmede plannen die onderdeel zijn van de gemeentelijke grondexploitaties en vastgestelde prestatieafspraken. Deze zijn apart opgenomen in tabel 3, maar benadrukt moet worden dat voor de ladder plannen hard zijn als deze zijn vastgesteld in een bestemmingsplan. Zodoende zijn deze aanvullende woningbouwplannen niet meegenomen in de verdere ladderonderbouw. In de gemeente Utrecht zijn er voor 13.137 woningen aan toekomstige harde bouwplannen (definitie ladderonderbouw).

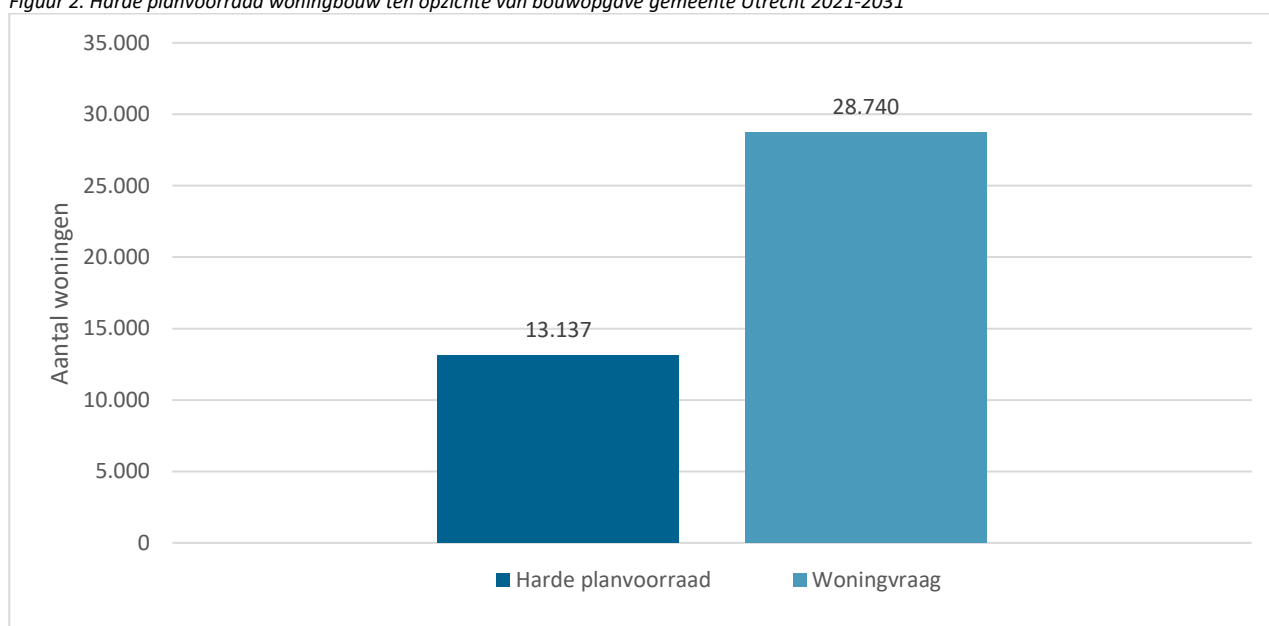
Type	2021-2024	2025-2029	2030-2040
Harde planvoorraad	9.635	3.502	0
Aanvullend 'Hard' volgens gemeente	2.131	19.233	7.227
Zachte planvoorraad	77	8.871	19.891

Tabel 3 Planvoorraad Gemeente Utrecht (bron: Mitros, 2021)

Woningbehoefte

Als de bouwopgave afgezet wordt tegen de harde planvoorraad (definitie ladderonderbouwing) dan blijkt er nog een behoefte aan 15.603 woningen te zijn in de periode 2021-2031.

Figuur 2. Harde planvoorraad woningbouw ten opzichte van bouwopgave gemeente Utrecht 2021-2031



Kwalitatieve behoefte

In het Meerjaren Perspectief Ruimte van gemeente Utrecht (2021) is opgenomen dat de 'harde' plancapaciteit (volgens definitie gemeente) voor 32% bestaat uit zelfstandige sociale huurwoningen waarvan 6% zelfstandige studenteneenheden en 26% reguliere sociale huurwoningen. Gegeven het streven de sociale huurwoningvoorraad richting 2040 op peil te houden (35%) is dit nog niet voldoende. Zodoende is er ruimte voor meer sociale huurwoningen in Utrecht.

De belangrijkste doelgroepen voor middenhuur zijn net afgestudeerden, jonge huishoudens die instromen in sociale huur maar vervolgens niet kunnen doorstromen en daardoor in feite scheefwonen, en gezinnen met een middeninkomen. Door recent overheidsbeleid en de huidige marktontwikkelingen is het voor deze groepen steeds lastiger geworden om een passende woning wat betreft prijs en oppervlakte te vinden op de Utrechtse woningmarkt. Uit onderzoek blijkt dat de middenhuur-doelgroepen behoefte hebben aan woningen van minimaal 50 m² (gemeente Utrecht, 2017). De onderhavige ontwikkeling voorziet in voorgenoemde middenhuurwoningen.

Uit de regionale woningmarktanalyse van Companen (2018) blijkt dat de opgave voor sociale huurwoningen in de gemeente Utrecht voor tweederde uit appartementen bestaat. Voor middenhuur bestaat de behoefte voor 70% uit appartementen. In tabel 4 is de woningbehoefte uitgesplitst naar segment.

Gemeente	Corporatie -5 % ← → + 5%		Midden -5 % ← → + 5%		Top -5 % ← → + 5%	
	Appartement	Grondgebonden	Appartement	Grondgebonden	Appartement	Grondgebonden
Utrecht	20%	10%	35%	15%	20%	

Tabel 4. Segmentering opgave ontwikkeling woningvoorraad op basis van woningbehoefte per gemeente met bandbreedte (bron: Companen, 2019)

In Utrecht is er, naast een grote vraag naar huurwoningen, ook een grote vraag naar koopwoningen. Zo stegen in de afgelopen jaren de huizenprijzen in Utrecht sterk, van een gemiddelde verkoopprijs van €245.900 in 2015 naar €405.791 in 2020 (CBS, 2021). Ook nam het aanbod af (Woningmarktrapportage 1e kwartaal 2021, 2021).

De beoogde ontwikkeling voorziet in een aanbod van zowel sociale huurwoningen als middenhuurwoningen. Met deze variatie in huurprijs kan Mitros verschillende doelgroepen aantrekken. Er worden tevens koopwoningen geconstrueerd. Deze ontwikkelingen sluiten aan op de kwalitatieve behoefte in Utrecht.

4 Ruimtelijk economische effecten

Gezien de sterke woningbehoefte in de gemeente Utrecht is er geen aanleiding om onaanvaardbare ruimtelijk economische effecten (leegstand) te verwachten als gevolg van de beoogde ontwikkeling.

5 Conclusie

Om de herontwikkeling van Nieuw Buurland mogelijk te maken is de ladder voor duurzame verstedelijking onderbouwd.

- Tussen 2021-2031 zullen er in de gemeente Utrecht 28.740 woningen gebouwd moeten worden om in de vraag te kunnen voorzien.
- In de gemeente Utrecht zijn er voor 13.137 woningen aan toekomstige harde bouwplannen (definitie ladderonderbouwing).
- Als de bouwopgave afgezet wordt tegen de harde planvoorraad (definitie ladderonderbouwing) dan blijkt er nog een behoefte aan 15.603 woningen te zijn in de periode 2021-2031. Er is dus een kwantitatieve behoefte naar woningen in Utrecht.
- In de harde planvoorraad (definitie gemeente) wordt het beoogde percentage sociale huur (35%) nog niet gehaald. Daarnaast is er vanuit afgestudeerden, jonge huishoudens en gezinnen met een middeninkomen vraag naar middenhuur. De woningbouwopgave voor sociale huurwoningen in de gemeente Utrecht bestaat voor tweederde uit appartementen. Voor middenhuur bestaat de behoefte voor 70% uit appartementen. Er is dus tevens een kwalitatieve behoefte naar huurwoningen in de sociale sector als naar woningen in de middenhuursector.
- De locatie is gelegen binnen bestaand stedelijk gebied.

De onderhavige herontwikkeling van het project Nieuw Buurland in Utrecht voldoet aan de principes van de Ladder voor duurzame verstedelijking.